

Iniciativas para la  
recuperación en  
la pospandemia

**CAF** BANCO DE DESARROLLO  
DE AMÉRICA LATINA

Documentos de políticas  
para el desarrollo No 2

# Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19

## Documentos de políticas para el desarrollo No 2

**Serie:** Iniciativas para la recuperación en la pospandemia

**Título:** Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19

**Editor:** CAF

Vicepresidencia de Conocimiento

Vicepresidente de Conocimiento, Pablo Sanguinetti

**Autores:**

Fernando Álvarez

Pablo Brassiolo

Manuel Toledo

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Este y otros documentos sobre la recuperación en la pospandemia se encuentra en: [scioteca.caf.com](http://scioteca.caf.com)

© 2021 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados

### Resumen

Esta nota muestra cómo la crisis de la pandemia ha provocado una altísima destrucción de empleo que ha afectado más a los jóvenes, las mujeres y a trabajadores informales, independientes, menos educados y de empresas pequeñas. Esta crisis también ha tenido un efecto desigual entre ramas de actividad económica y ha significado un choque reasignativo entre sectores, que se ha reflejado en tasas de transición de empleo entre estos últimos más elevadas. A partir de este diagnóstico, esta nota propone algunas políticas para facilitar la reinserción laboral de los trabajadores desocupados e inactivos, así como para fomentar la creación de empleo formal.

### Introducción

La crisis económica provocada por la actual pandemia ha tenido un efecto devastador sobre el empleo. Esta nota analiza cómo ha sido este impacto en América Latina y qué políticas tienen a disposición los Gobiernos de la región para fomentar la creación de puestos de trabajo durante la recuperación ya en marcha.

Lo que se puede observar con datos para Chile y Perú es una fuerte destrucción del empleo en el segundo trimestre del año, luego de las medidas de confinamiento tomadas por los Gobiernos. Las pérdidas de empleo en este periodo afectaron desproporcionadamente a los trabajadores más jóvenes, las mujeres, los trabajadores informales, independientes, menos educados y de pequeñas empresas. En general, la crisis ha tenido un fuerte efecto regresivo, dado que los trabajadores con menos ingresos han sido los que se han llevado la peor parte.

Además de estos efectos redistributivos sobre los trabajadores, la crisis también ha tenido un impacto altamente heterogéneo entre ramas de actividad, reflejando la naturaleza reasignativa del choque, que también se ha traducido en un aumento del flujo de trabajadores entre sectores.

Dadas las características del impacto de la crisis sobre el empleo, esta nota enfatiza un conjunto de políticas que buscan principalmente incentivar la creación de empleo formal y facilitar la reasignación de trabajadores entre sectores. Entre estas políticas se encuentran las políticas activas del mercado laboral, de reentrenamiento y capacitación de trabajadores y de formalización. Estas últimas van desde la reducción de impuestos y contribuciones sobre la nómina hasta la simplificación del registro de empresas y el pago de tributos, pasando por la expansión de prestaciones sociales contributivas u otros beneficios de la formalidad.

### Diagnóstico: el mercado laboral ante la pandemia

#### La situación prepandemia: mercados de trabajo con alta informalidad

La pandemia del coronavirus encontró a los países de América Latina con niveles de desempleo relativamente modestos. Alrededor del año 2018, la tasa de desempleo se ubicaba, en promedio, en torno al 6 % de la fuerza laboral, una cifra similar a la que tenían los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (columna 1 del Cuadro 1). Sin embargo, el talón de Aquiles de los mercados de trabajo de la región no es la falta de empleos en sí misma, sino la falta de empleos de calidad. Una de las características distintivas de las economías de la región, que refleja esta escasez de empleos de calidad, es la elevada y persistente informalidad laboral, que constituye un problema tanto para la productividad de las economías como para el bienestar de los trabajadores y sus familias.

La relación entre la (alta) informalidad laboral y la (baja) productividad queda en evidencia cuando se observa que la región se destaca por tener una proporción elevada del empleo privado en empresas pequeñas (63,1 % de los ocupados, en promedio, están en empresas de menos de 5 trabajadores [columna 3 del Cuadro 1]) y una participación alta del trabajo por cuenta propia (29,5 % en promedio [columna 4]), que en su mayoría consiste en ocupaciones de baja calificación. De hecho, una de las formas habituales de medir la informalidad es mediante la proporción del empleo total explicado por empresas de menos de 5 trabajadores, ocupados por cuenta propia no profesionales y trabajadores familiares sin remuneración. Según esta definición, denominada también informalidad productiva, en promedio, el 52 % del empleo en la región es informal. Las diferencias entre países varían entre el 32 % de Chile, uno de

## Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19

los países de la región con menos informalidad junto con Uruguay, y el 71,2 % de Bolivia, que forma parte del grupo con mayor informalidad laboral, junto con Perú, Ecuador y los países de Centroamérica (columna 5).

**Cuadro 1. Indicadores seleccionados del mercado laboral**

País	Tasa de desempleo (%)	Empleo asalariado (%)	Empleo en pequeñas empresas (%)	Empleo por cuenta propia (%)	Informalidad productiva (%)	Informalidad asalariada (%)
Argentina	9,2	74,6	56,9	20,9	39,9	34,5
Bolivia	5,6	34,3	82,7	44,8	71,2	53,0
Brasil	12,0	67,5	55,3	25,4	42,4	23,0
Chile	8,0	75,8	43,2	21,5	32,0	15,9
Colombia	9,4	48,3	64,4	43,7	58,1	34,4
Costa Rica	8,2	76,9	48,1	18,6	37,8	28,4
Ecuador	3,7	48,8	73,6	34,1	64,6	45,6
El Salvador	4,2	60,3	64,7	27,8	55,4	51,9
Guatemala	1,9	58,2	67,3	25,1	63,1	71,5
Honduras	5,9	46,8	79,9	30,7	65,7	66,7
México	3,0	72,7	59,9	13,8	46,0	62,6
Nicaragua	5,7	53,0	s.d.	30,0	64,6	59,6
Panamá	5,6	61,6	55,8	29,2	45,1	s.d.
Paraguay	4,9	56,1	71,9	30,4	58,7	60,1
Perú	3,1	43,6	76,4	37,2	63,8	52,9
Rep. Dominicana	6,2	56,6	63,7	38,1	49,5	30,9
Uruguay	8,3	71,6	48,2	23,9	36,1	11,3
Venezuela	9,3	58,3	60,5	35,7	47,6	39,4
Promedio	6,3	59,2	63,1	29,5	52,3	43,6

Notas: La información se refiere a 2018 en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; 2017 en el caso de Chile; 2014 en los casos de Guatemala y Nicaragua (con excepción del porcentaje de informalidad en el empleo, que corresponde a 2005); y 2006 en el caso de Venezuela. El empleo en pequeñas empresas se refiere a los ocupados en empresas de hasta 5 trabajadores como porcentaje del total de ocupados en el sector privado. Informalidad productiva se refiere al porcentaje del total de ocupados en empresas de menos de 5 trabajadores, trabajadores independientes no profesionales y trabajadores sin remuneración. Informalidad asalariada se refiere al porcentaje de asalariados sin contribuciones a la seguridad social.

Fuente: Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (CEDLAS y Banco Mundial, 2020).

La contracara de la preponderancia del empleo independiente es la baja participación del empleo asalariado, que en la región ronda el 59 % del empleo total (columna 2), cifra que se ubica muy por debajo del promedio correspondiente a los países de la OCDE (en torno al 85 %). Asimismo, una fracción importante de estas relaciones laborales, concretamente el 43,6 % en promedio para la región, se define como informal debido a que no dan origen al pago de contribuciones a la Seguridad Social (columna 6). Esto se traduce en que muchos trabajadores –y sus familias– quedan excluidos del acceso a los mecanismos formales de aseguramiento contra riesgos como

## Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19

---

el desempleo, la enfermedad y la pobreza en la vejez, así como impedidos de contar con un mecanismo de transferencia de ingresos y consumo entre el presente y el futuro.

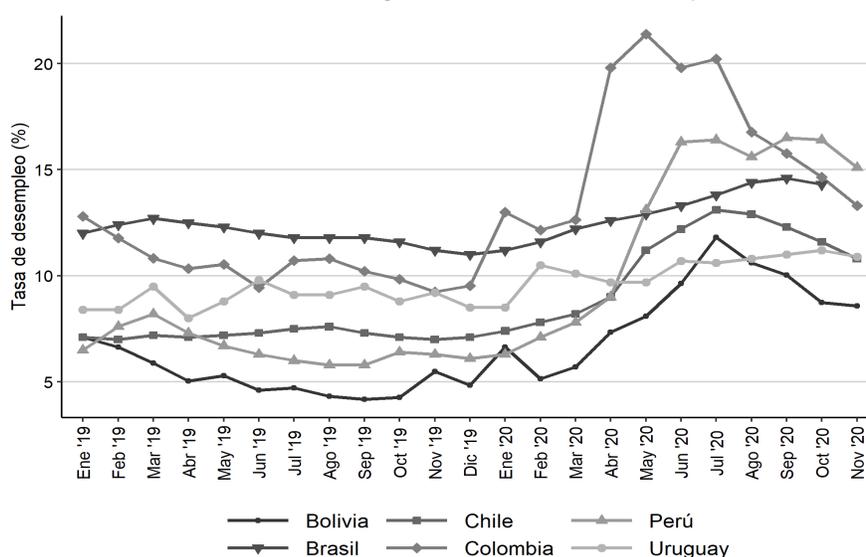
Un punto que destaca a partir de la observación de los datos del cuadro es que los países de la región con menores niveles de desempleo tienden a tener niveles de informalidad relativamente altos, mientras que los países con mayores tasas de desempleo, en general, presentan niveles de informalidad inferiores. Puede decirse que ambos fenómenos, desempleo e informalidad, reflejan las dificultades de las economías latinoamericanas para generar empleos de calidad y aumentos sostenidos de la productividad.

Conviene resaltar algunas particularidades de la informalidad laboral en la región. Primero, si bien se trata de un fenómeno característico de las empresas más pequeñas, también está presente en las de mayor tamaño. En efecto, en América Latina 1 de cada 4 asalariados informales está en empresas de 10 trabajadores o más, mientras que 8 de cada 100 están en empresas de al menos 100 trabajadores. Segundo, el nivel de informalidad también varía en función de características de los trabajadores, siendo particularmente alta entre los jóvenes, los de menor educación y los de bajos ingresos. En América Latina, la tasa de informalidad asalariada promedia el 60 % entre los jóvenes de entre 15 y 24 años, se ubica en torno al 59 % entre los asalariados con educación secundaria incompleta, y alcanza el 86 % de los trabajadores asalariados en el quintil más bajo de ingresos (CAF, 2020). Por último, y reflejando el carácter estructural de la problemática, la informalidad laboral apenas se ha reducido durante las últimas dos décadas, a pesar del crecimiento económico experimentado por la región. El empleo por cuenta propia disminuyó 3,5 puntos porcentuales entre 2000 y 2016, mientras que la proporción de asalariados informales cayó casi 9 puntos porcentuales entre 2005 y 2018. Desafortunadamente, la importante destrucción de empleo vinculada a la pandemia de la COVID-19 puede más que contrarrestar estos avances.

### **La magnitud del choque: una destrucción de empleo sin precedentes**

Esta crisis por la pandemia del COVID-19 ha provocado una fuerte y abrupta caída de la actividad económica en los países de la región, que en muchos casos es incluso excepcional. Esta ha sido causada por la respuesta natural de las personas y los Gobiernos ante la emergencia sanitaria, que los ha llevado a tomar medidas de distanciamiento social y confinamiento para tratar de reducir los contagios. Los efectos de estas medidas han sido, además, reforzados por una fuerte caída de la demanda agregada como consecuencia del desplome de los ingresos de muchos trabajadores y de las relaciones de complementariedad entre sectores. Esto se ha traducido en una destrucción masiva de empleos, que se ha reflejado en un aumento de las tasas de desempleo que observamos en la región (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Tasas de desempleo en América Latina, 2019-2020**



Fuentes: INE de Bolivia, Chile y Uruguay, IBGE de Brasil, DANE de Colombia, INEI de Perú.

Con miras a analizar en profundidad los impactos de la crisis económica en el empleo, en adelante nos enfocamos en dos países: Chile y Perú. Además de responder a una cuestión práctica, dada por la disponibilidad de información muy actualizada sobre la situación del mercado laboral en esos dos países, es interesante poner el foco en ellos porque se trata de dos economías que se ubican entre las de menor y mayor informalidad laboral de la región, respectivamente. El Gráfico 2 muestra la evolución de los principales indicadores del mercado laboral en estos dos países<sup>1</sup>. En ambos casos, la magnitud y la rapidez de la destrucción de empleo como consecuencia de la crisis sanitaria y económica no tiene precedentes. En Chile, por ejemplo, en el trimestre de abril a junio de 2020 había 1,8 millones de puestos de trabajo menos que en el periodo de enero a marzo, cuando todavía la pandemia se veía en el horizonte. En Perú, durante el mismo periodo, la destrucción de empleos fue de 6,2 millones de puestos a nivel nacional, de los cuales 2,6 millones fueron solo en Lima. En términos porcentuales, estas cifras equivalen a una destrucción de puestos de trabajo del orden del 20 % en Chile y del 38 % en Perú (50 % en Lima).

Como resultado de semejante choque, se dispararon las tasas de desempleo, como se mostró anteriormente. En Chile, la tasa de desempleo pasó de menos del 8 % a comienzos de 2020 a cerca del 13 % a mitad de año. En Perú (Lima metropolitana), pasó de alrededor del 8 % a casi el 18 % en el mismo periodo<sup>2</sup>. Sin embargo, un primer resultado a destacar es que el impacto de la crisis en el desempleo fue menor de lo que podría haber sido si las tasas de participación laboral se hubieran mantenido constantes. Lejos de mantenerse estable, la participación laboral cayó significativamente en ambos países desde el inicio de la pandemia, producto del

<sup>1</sup> En el caso de Perú, se muestran las cifras de la Encuesta Permanente de Empleo que se refieren a Lima metropolitana.

<sup>2</sup> Aquí se están incluyendo los desocupados ocultos.

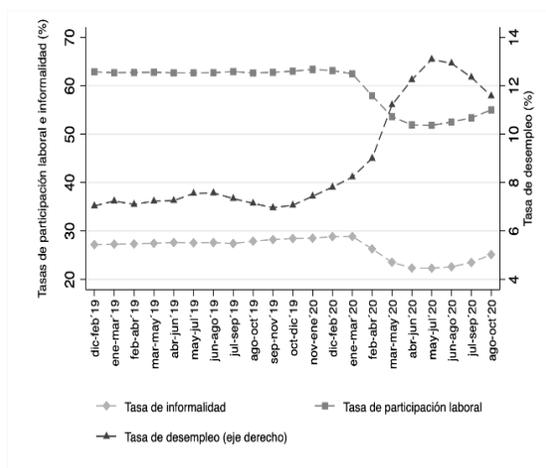
## Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19

desaliento de muchos trabajadores, que, ante la falta de oportunidades de empleo, optaron por pasar a la inactividad, lo que evitó que se observasen niveles de desempleo aún mayores.

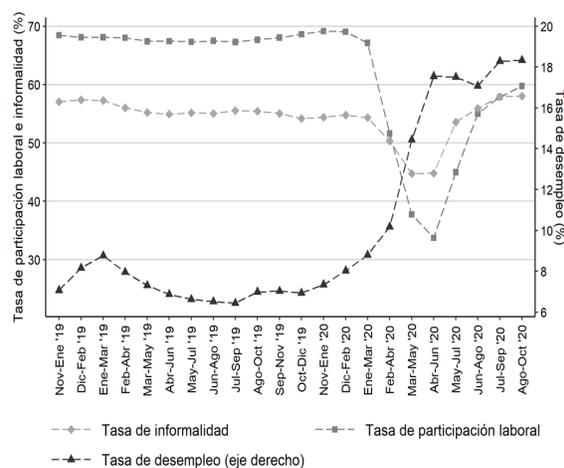
Por su parte, la tasa de informalidad se redujo en los primeros meses de la crisis en ambos países, producto de una mayor destrucción de empleo informal que de empleo formal, como se verá más adelante. Sin embargo, mientras que en Chile la tasa de informalidad se mantiene todavía en niveles bajos respecto a los que tenía antes de la crisis, en Perú, después de la caída inicial, la informalidad aumentó rápidamente, hasta incluso superar los valores previos.

**Gráfico 2. Principales indicadores del mercado laboral**

Panel A. Chile



Panel B. Perú

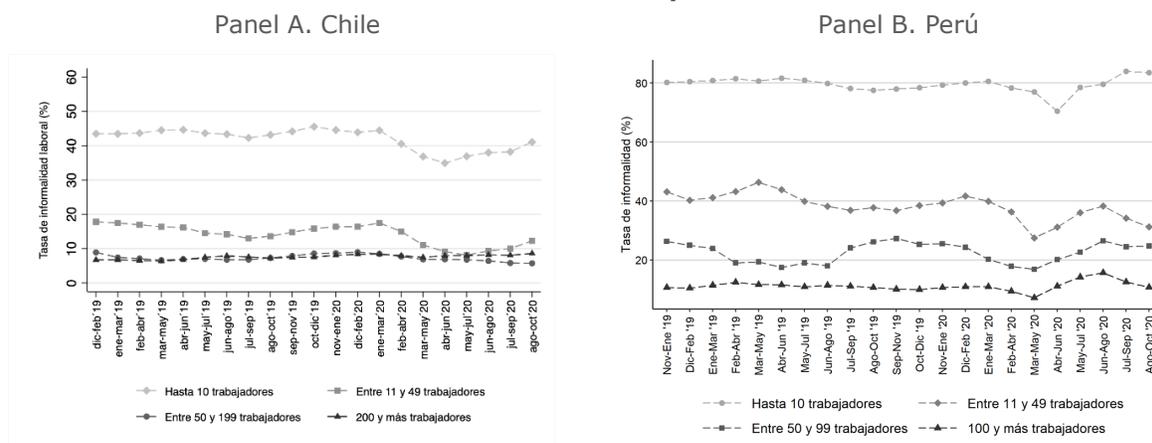


Notas: Los datos de Chile son representativos a nivel nacional. Los datos de Perú corresponden a la región de Lima metropolitana.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (Chile) y Encuesta Permanente de Empleo (Perú).

El efecto de la pandemia sobre la informalidad laboral es una preocupación de primer orden, particularmente por su posible impacto diferencial en función del tamaño de las empresas. Las más pequeñas son más vulnerables ante choques de esta naturaleza (por ejemplo, debido al menor acceso al crédito para financiar los costos laborales durante los meses de caídas en las ventas), por lo que podrían ser más propensas a despedir a trabajadores o precarizar el empleo para reducir costos laborales. Como se observa en el Gráfico 3, la informalidad es mayor en las empresas más pequeñas. Sin embargo, no está claro a estas alturas de la crisis cuál será el impacto en los niveles de informalidad en empresas de distinto tamaño. En el caso de Chile, en los primeros meses de la pandemia, la informalidad se redujo en las pequeñas y medianas empresas, producto de una mayor destrucción de empleo informal como se vio antes. En Perú, la informalidad cayó en los primeros meses de la crisis, producto de un cambio de composición en el empleo similar al ocurrido en Chile, y luego aumentó rápidamente, en una dinámica similar a la mencionada anteriormente.

**Gráfico 3. Evolución de la informalidad laboral en el empleo asalariado según el tamaño de la empresa**



Nota: El gráfico muestra la evolución de la proporción de asalariados informales respecto al total de asalariados según el tamaño de la empresa.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (Chile) y Encuesta Permanente de Empleo (Perú).

## Los efectos heterogéneos del choque

Los efectos en los mercados de trabajo no solamente varían según el país, sino también, y de manera importante, entre trabajadores de un mismo país. La incidencia de la pérdida de empleo puede depender de características del trabajador (por ejemplo, su edad, género, educación), del empleador (por ejemplo, el tamaño de la empresa) y de la relación laboral (por ejemplo, el sector de actividad, la condición de formalidad).

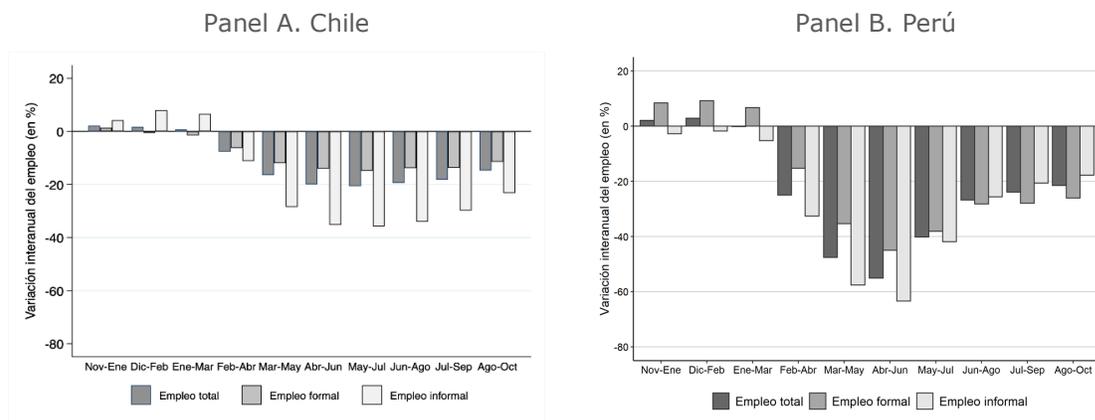
Para analizar la evolución del empleo según la condición de formalidad, el Gráfico 4 muestra la variación en la cantidad de ocupados —distinguiendo entre formales e informales— en cada trimestre móvil de 2020 con respecto al mismo trimestre de 2019<sup>3</sup>. De la observación del gráfico se pueden extraer varios resultados. En primer lugar, tanto en Chile como en Perú, la mayor destrucción de empleo se observa en el trimestre de abril a junio, meses en los que las medidas de confinamiento para contener los contagios fueron más estrictas. Sin embargo, la magnitud del impacto de la crisis, en términos de destrucción de empleo, fue muy diferente en ambos países. Mientras que en Perú la cantidad de ocupados en el trimestre de abril a junio fue un 55 % más baja en 2020 que en 2019, en Chile la diferencia fue de solo el 20 %. En segundo lugar, a partir de ese momento se observa una mayor recuperación del empleo en Perú. Mientras que en Chile, en el trimestre de agosto a octubre de 2020, la disminución en la cantidad de ocupados con respecto al año anterior estaba en torno al 15 %, en Perú rondaba el 21 %, es decir, ya había recuperado más de la mitad del empleo perdido en el momento más álgido de la crisis. En tercer lugar, en ambos países la destrucción de empleo fue más pronunciada en el sector informal al comienzo

<sup>3</sup> Mientras que los datos de Chile tienen cobertura nacional, los correspondientes a Perú son representativos de la región metropolitana de Lima. Por simplicidad, a lo largo de este apartado y del documento, se hace caso omiso de esta precisión y se hace referencia a estos datos como relativos a Perú.

## Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19

de la crisis. Sin embargo, la recuperación del empleo informal ha sido relativamente más rápida en Perú que en Chile<sup>4</sup>.

**Gráfico 4. Evolución interanual del empleo en 2020 por trimestre móvil, según condición de formalidad**

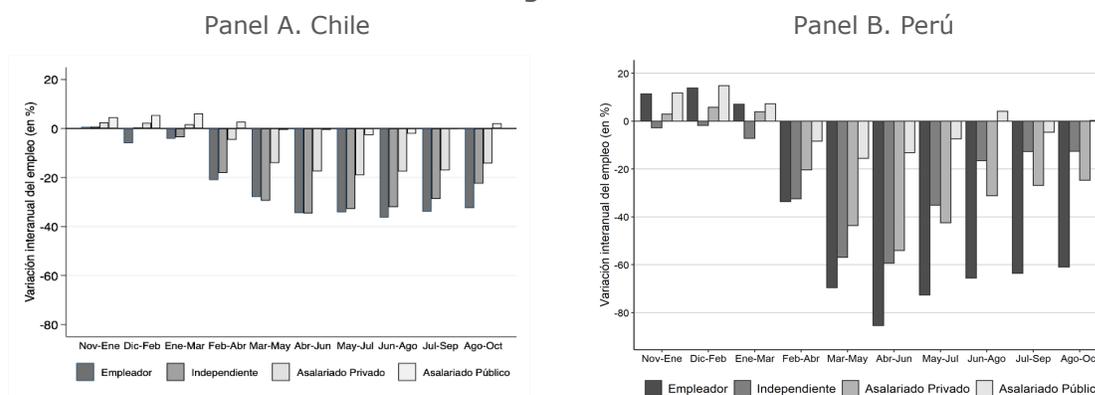


Nota: Los gráficos muestran la variación interanual de la cantidad de ocupados, ocupados formales y ocupados informales para cada trimestre móvil.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (Chile) y Encuesta Permanente de Empleo (Perú).

Como podría esperarse, la pérdida de empleo fue mayor entre los trabajadores independientes y los empleadores tanto en Chile como en Perú y menor en el caso de los asalariados (Gráfico 5). Los trabajadores del sector público son prácticamente la única categoría laboral que no ha sufrido pérdida de puestos de trabajo durante la crisis.

**Gráfico 5. Evolución interanual del empleo en 2020 por trimestre móvil, según categoría laboral**



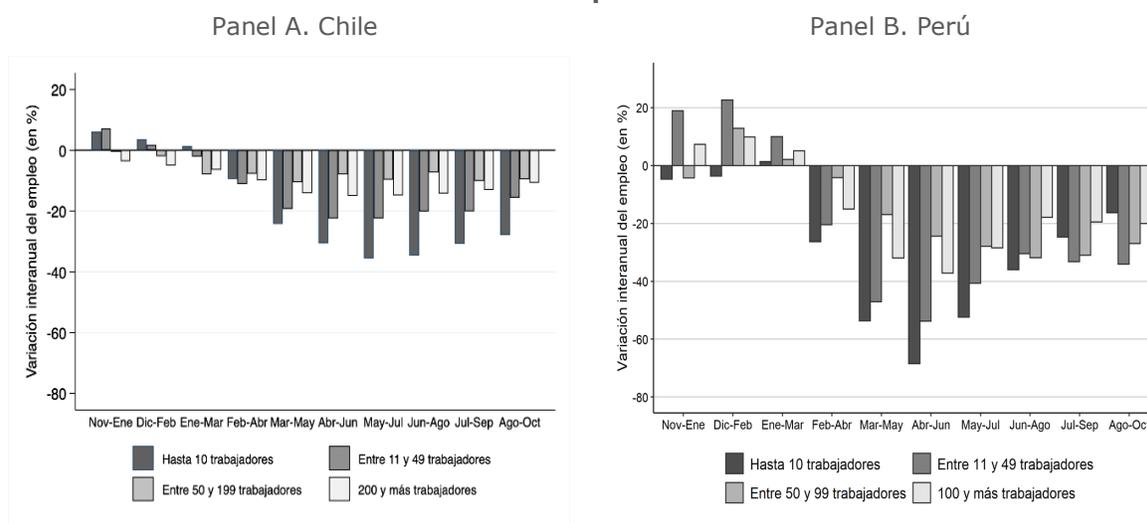
Notas: Los gráficos muestran la variación interanual de la cantidad de ocupados según la categoría laboral para cada trimestre móvil. En el caso de Chile, por simplicidad, se excluyen las categorías servicio doméstico y trabajadores familiares sin remuneración, cuya participación en el empleo total es relativamente baja.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (Chile) y Encuesta Permanente de Empleo (Perú).

<sup>4</sup> La recuperación del empleo informal en Perú ha sido más pronunciada en los trabajadores independientes.

Las mayores pérdidas de puestos de trabajo ocurrieron en las empresas de menor tamaño. En Chile, durante los meses de abril y agosto de 2020, se había perdido 1 de cada 3 empleos existentes en 2019 en las empresas de hasta 10 trabajadores (Gráfico 6). En cambio, en las grandes empresas (200 trabajadores y más), la pérdida de empleo durante 2020 nunca superó el 15 % respecto del mismo trimestre del año anterior. En el caso de Perú, la destrucción de empleo entre las empresas de hasta 10 trabajadores llegó a ser del orden del 65 % en el trimestre de abril a junio de 2020 respecto del año anterior, reduciéndose en los trimestres siguientes. Las empresas medianas y grandes también perdieron empleo durante todo 2020, aunque en menor proporción.

**Gráfico 6. Evolución interanual del empleo en 2020 por trimestre móvil, según tamaño de empresa**

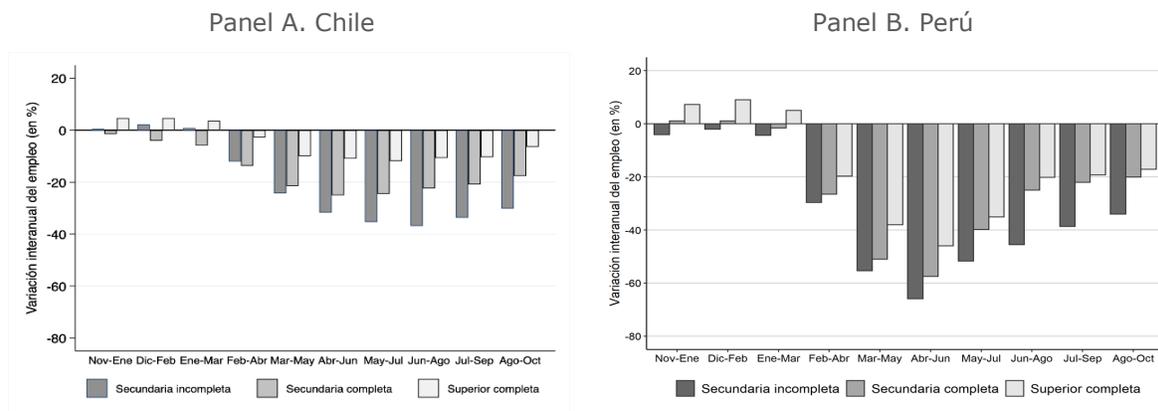


Notas: Los gráficos muestran la variación interanual de la cantidad de ocupados según el tamaño de la empresa para cada trimestre móvil.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (Chile) y Encuesta Permanente de Empleo (Perú).

La evolución del empleo según el nivel de educación del trabajador confirma el fuerte impacto regresivo del choque. En ambos países, los trabajadores sin educación secundaria han sido los más afectados por la destrucción de empleo, seguidos por los que completaron la secundaria, pero no continuaron con estudios superiores (Gráfico 7). Las diferencias entre grupos de educación son más marcadas en el caso de Chile, donde la pérdida de empleo entre los trabajadores menos educados más que duplica la sufrida por aquellos con más educación en todos los trimestres desde que se inició la crisis. En Perú se repite este patrón, aunque con diferencias menos marcadas entre los grupos de educación.

**Gráfico 7. Evolución interanual del empleo en 2020 por trimestre móvil, según nivel de educación**

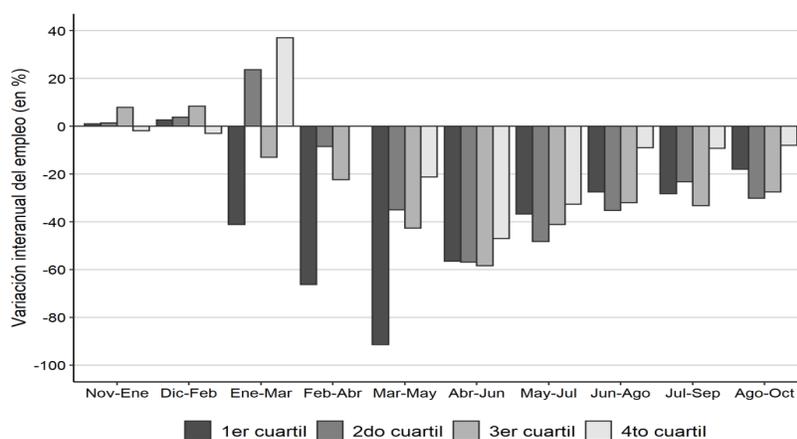


Notas: Los gráficos muestran la variación interanual de la cantidad de ocupados según el nivel de educación para cada trimestre móvil.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (Chile) y Encuesta Permanente de Empleo (Perú).

El impacto regresivo del choque de la pandemia también se observa en la evolución de la destrucción de empleo a lo largo de la distribución del ingreso. Como se puede ver en el Gráfico 8, los trabajadores que más sufrieron el parón económico fueron los de menores ingresos, particularmente en los primeros momentos de la crisis. En Perú, cerca del 90 % de los trabajadores en el cuartil con menores ingresos habían perdido su empleo en el trimestre de marzo a mayo de 2020<sup>5</sup>. En los trimestres siguientes, en cambio, la destrucción de empleo fue más generalizada (y de menor magnitud).

**Gráfico 8. Evolución interanual del empleo en 2020 por trimestre móvil, según nivel de ingreso, en Perú**



Notas: El gráfico muestra la variación interanual de la cantidad de ocupados según cuartil de ingresos laborales.

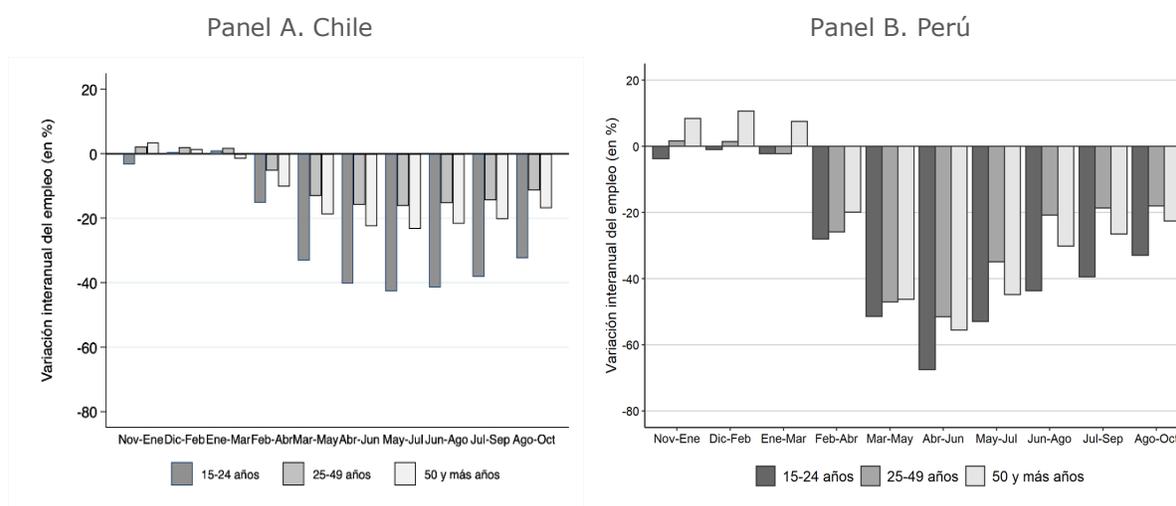
Fuente: Encuesta Permanente de Empleo (Perú).

<sup>5</sup> La información de ingresos solo está disponible para Perú.

## Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19

Adicionalmente, la crisis afectó de manera desigual a los trabajadores de distintas edades, con mayores diferencias entre grupos etarios en el caso chileno. En este país, los mayores damnificados por la pandemia en términos de oportunidades de empleo fueron los más jóvenes (15 a 24 años en el Gráfico 9), cuyas tasas de destrucción de empleo fueron alrededor del doble de las del trabajador típico. Los trabajadores de mayor edad (50 y más años en el gráfico), sufrieron pérdidas de empleo en una proporción menor que la de los jóvenes, pero levemente mayor que la de los trabajadores en edad central para el mercado de trabajo (25-49 años). En Perú, si bien la destrucción de empleo según la edad sigue un patrón similar al caso de Chile (los jóvenes son los que más perdieron, seguidos de los trabajadores de más edad), las diferencias entre grupos de edad son menos marcadas.

**Gráfico 9. Evolución interanual del empleo en 2020 por trimestre móvil, según grupo de edad**

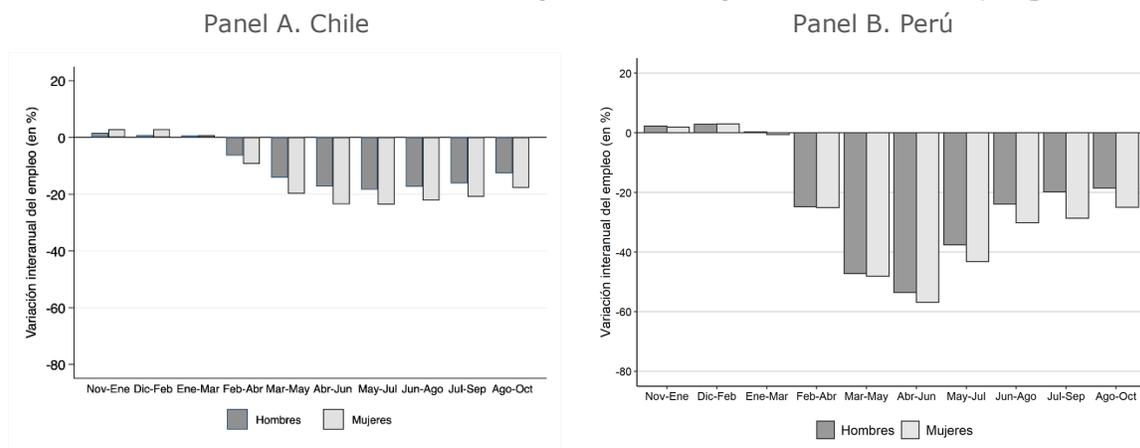


Notas: Los gráficos muestran la variación interanual de la cantidad de ocupados según el grupo de edad para cada trimestre móvil.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (Chile) y Encuesta Permanente de Empleo (Perú).

Por último, la crisis ha tenido un impacto desigual entre hombres y mujeres, siendo estas últimas las más afectadas, como muestra el Gráfico 10. En el caso de Chile, el efecto inicial del choque fue mayor para las mujeres y ha persistido en el tiempo. Esto ha resultado, para el último trimestre disponible (agosto-octubre de 2020), en una caída del empleo de los hombres en términos interanuales del 12 % y el de las mujeres en un 17 %. En Perú, por su parte, aunque las pérdidas de empleo fueron muy parecidas en términos relativos durante los primeros meses de la crisis, la recuperación del empleo femenino ha sido más lenta. Eso ha implicado que, para el trimestre de agosto a octubre, el empleo de los hombres cayó un 18,5 % en términos interanuales, mientras que el de las mujeres retrocedió un 25 %.

**Gráfico 10. Evolución interanual del empleo en 2020 por trimestre móvil, según sexo**



Notas: Los gráficos muestran la variación interanual de la cantidad de ocupados según el sexo para cada trimestre móvil.

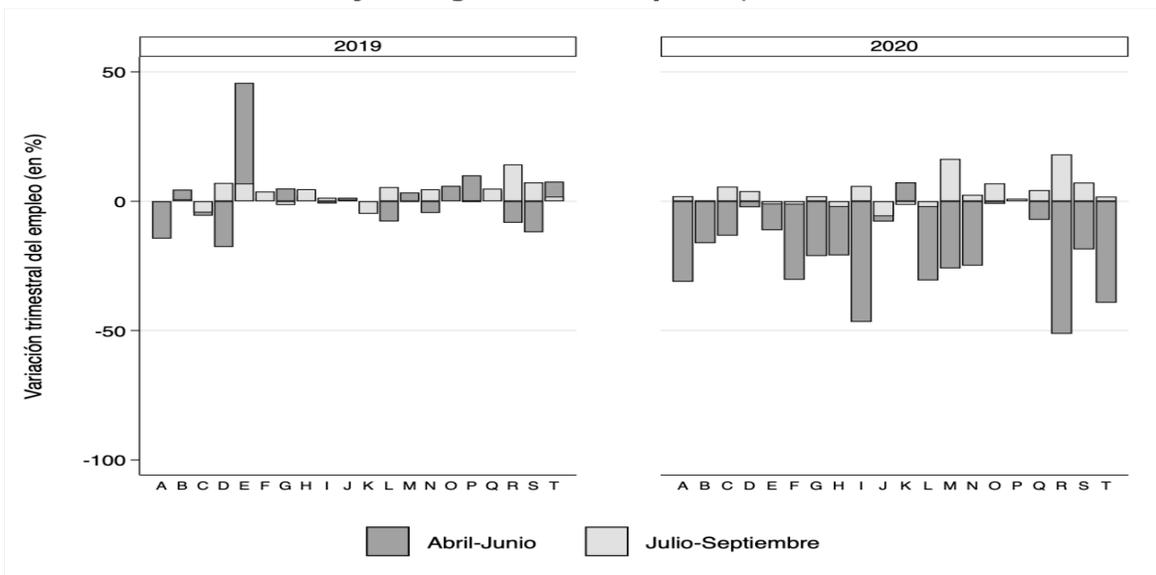
Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (Chile) y Encuesta Permanente de Empleo (Perú).

### Los efectos sectoriales del choque

Durante la crisis de la pandemia también se observa una mayor variabilidad en los cambios de empleo a nivel de ramas de actividad. Acorde con lo observado con el empleo agregado, los cambios sectoriales han sido, en general, mucho más grandes que los observados durante 2019. Esto se aprecia claramente en los Gráficos 11 y 12, que muestran las variaciones trimestrales de empleo en el periodo de abril a junio y de julio a septiembre de 2019 y 2020 a nivel de cada rama de actividad de un dígito en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)<sup>6</sup> en Chile y Perú, respectivamente.

<sup>6</sup> El CIIU comprende un sistema de notación alfanumérico, con cuatro niveles jerárquicos, para clasificar todas las actividades económicas. El código de un dígito corresponde a las secciones (categoría de primer nivel) y comprenden las actividades enumeradas en la nota del Gráfico 11.

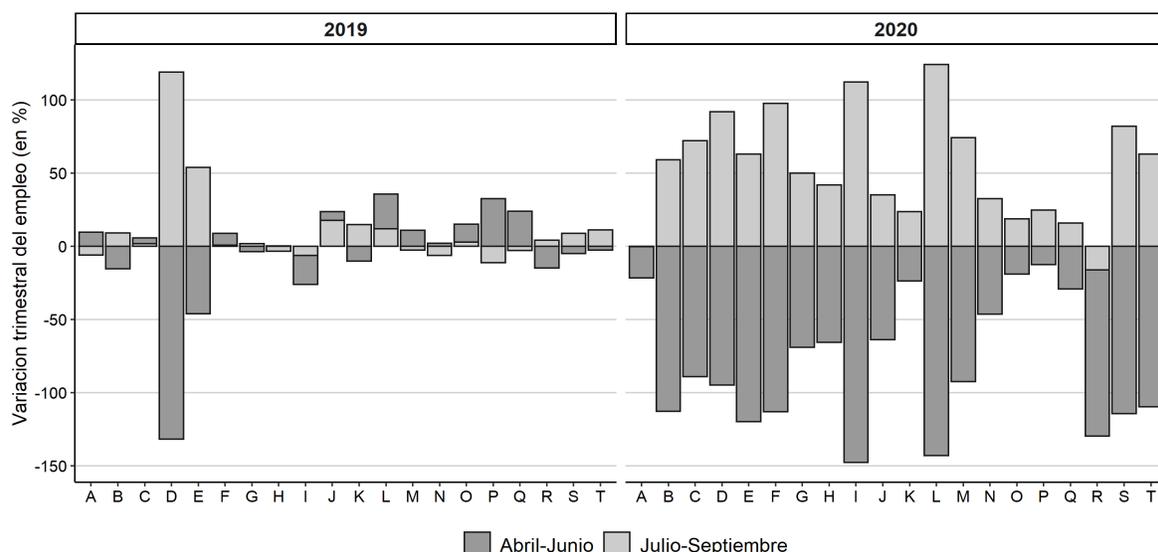
**Gráfico 11. Variación trimestral del empleo por rama de actividad en marzo-mayo y junio-agosto de 2019 y 2020, Chile**



Notas: El gráfico muestra la variación en la cantidad de ocupados por rama de actividad en los trimestres de marzo-mayo y junio-agosto, con respecto al trimestre inmediato anterior (diciembre-febrero y marzo-mayo, respectivamente). Las ramas de actividad representadas son A: Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; B: Explotación de minas y canteras; C: Industrias manufactureras; D: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; E: Suministro de agua; F: Construcción; G: Comercio al por mayor y al por menor; H: Transporte y almacenamiento; I: Actividades de alojamiento y de servicio de comidas; J: Información y comunicaciones; K: Actividades financieras y de seguros; L: Actividades inmobiliarias; M: Actividades profesionales, científicas y técnicas; N: Actividades de servicios administrativos y de apoyo; O: Administración pública y defensa; P: Enseñanza; Q: Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social; R: Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas; S: Otras actividades de servicios; T: Actividades de los hogares como empleadores.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Chile.

**Gráfico 12. Variación trimestral del empleo por rama de actividad en abril-junio y julio-septiembre de 2019 y 2020, Perú**

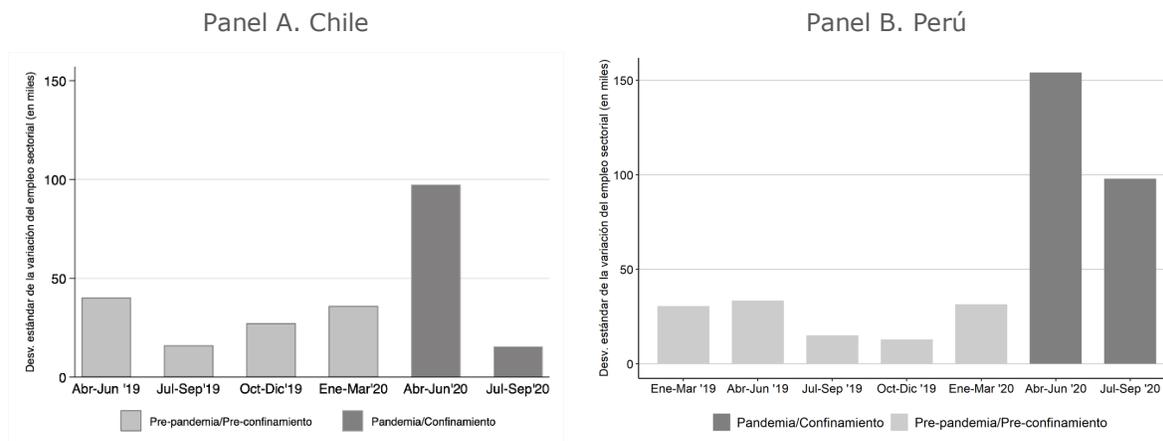


Notas: El gráfico muestra la variación porcentual en la cantidad de ocupados por rama de actividad en abril-junio y julio-septiembre, con respecto al trimestre inmediato anterior (enero-marzo y abril-junio, respectivamente). Las ramas de actividad representadas son A: Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; B: Explotación de minas y canteras; C: Industrias manufactureras; D: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; E: Suministro de agua; F: Construcción; G: Comercio al por mayor y al por menor; H: Transporte y almacenamiento; I: Actividades de alojamiento y de servicio de comidas; J: Información y comunicaciones; K: Actividades financieras y de seguros; L: Actividades inmobiliarias; M: Actividades profesionales, científicas y técnicas; N: Actividades de servicios administrativos y de apoyo; O: Administración pública y defensa; P: Enseñanza; Q: Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social; R: Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas; S: Otras actividades de servicios; T: Actividades de los hogares como empleadores.

Fuente: Encuesta Permanente de Empleo, Perú.

Esto ha resultado en una mayor dispersión en la variación de empleo sectorial. El Gráfico 13 muestra la desviación estándar de las variaciones trimestrales de empleo a nivel de ramas de actividad desde 2019. Tanto en Chile como en Perú se observa un aumento significativo en esta medida de dispersión en el trimestre de abril a junio de 2020, luego de las medidas iniciales de confinamiento. En el caso de Perú, la dispersión de la variación sectorial del empleo se mantuvo relativamente alta en el trimestre de julio a septiembre, dado que las ramas de actividad, especialmente las más golpeadas por la crisis, recuperaron una porción importante del empleo que perdieron al inicio de esta. En Chile, por el contrario, la recuperación del empleo en todos los sectores ha sido más tenue, lo cual ha implicado una caída abrupta de la dispersión en el último trimestre del gráfico. A pesar de esta diferencia en la magnitud de la recuperación de ambos países, lo que se observa es un impacto muy desigual de la crisis entre sectores.

**Gráfico 13. Desviación estándar de la variación trimestral del empleo por rama de actividad 2019 y 2020**



Notas: El gráfico muestra la desviación estándar de la variación trimestral en la cantidad de ocupados por rama de actividad (1 dígito CIIU) para trimestres sucesivos.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo (Chile) y Encuesta Permanente de Empleo (Perú).

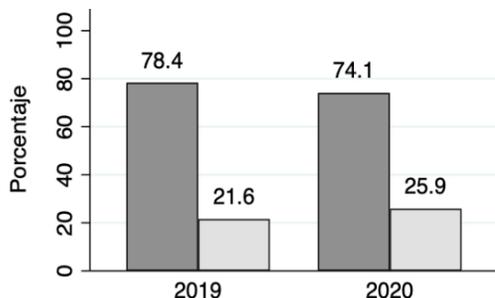
### Transiciones laborales y reasignación sectorial

Otra manera de analizar el impacto de la crisis sobre el mercado laboral es a través de los flujos de trabajadores entre ramas de actividad o estados ocupacionales durante estos últimos meses. Para ello, se utilizan los paneles de rotación de las encuestas de empleo de Chile y Perú, que permiten seguir a los individuos a lo largo del tiempo. En el caso de Chile, los datos permiten comparar la situación ocupacional de un trabajador en el trimestre anterior a las medidas de confinamiento (enero-marzo de 2020), con la situación del mismo trabajador en el último trimestre disponible (julio-septiembre de 2020). En el caso de Perú, los datos permiten analizar las transiciones laborales entre los mismos trimestres de años consecutivos, por lo que se comparan el periodo de julio a septiembre de 2020 y 2019. En ambos casos, con el objetivo de analizar en qué medida la pandemia ha provocado cambios en las dinámicas laborales propias de los mercados de trabajo, se presentan también las transiciones correspondientes al año anterior a la pandemia.

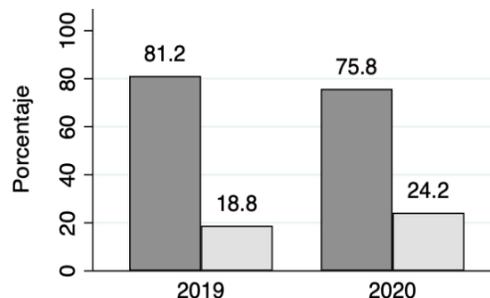
Dados los efectos de la pandemia sobre el empleo sectorial presentados en la sección anterior, es interesante comenzar analizando los flujos de trabajadores entre ramas de actividad. Tanto en Chile como en Perú se observan mayores transiciones de ocupados, formales e informales, a empleos en otras ramas. En Chile, el 25,9 % de los ocupados cambiaron de rama de actividad en 2020, mientras que en 2019 lo hicieron el 21,6 %. Si se separan por condición de formalidad en el trimestre inicial, se encuentra que el aumento de la tasa de transición hacia otra actividad es mayor para los formales (ver el Gráfico 14). En Perú, por su parte, la tasa de transición a otras ramas aumentó del 25 % en 2019 al 29,2 % en 2020. Como en Chile, el incremento fue mayor para los ocupados formales (ver el Gráfico 15). Estos resultados, en general, son una muestra de la gran reasignación sectorial del empleo que se está produciendo a raíz de esta crisis.

**Gráfico 14. Transiciones ocupacionales entre ramas de actividad entre los trimestres de enero-marzo y julio-septiembre, según condición de formalidad inicial, Chile**

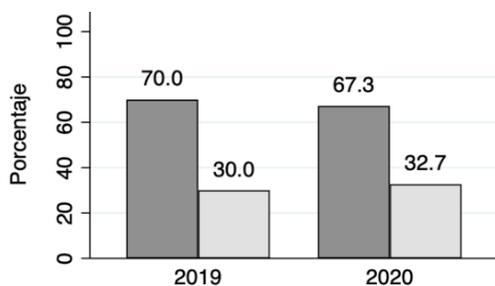
Panel A. Total de ocupados en enero-marzo



Panel B. Ocupados formales en enero-marzo



Panel C. Ocupados informales en enero-marzo

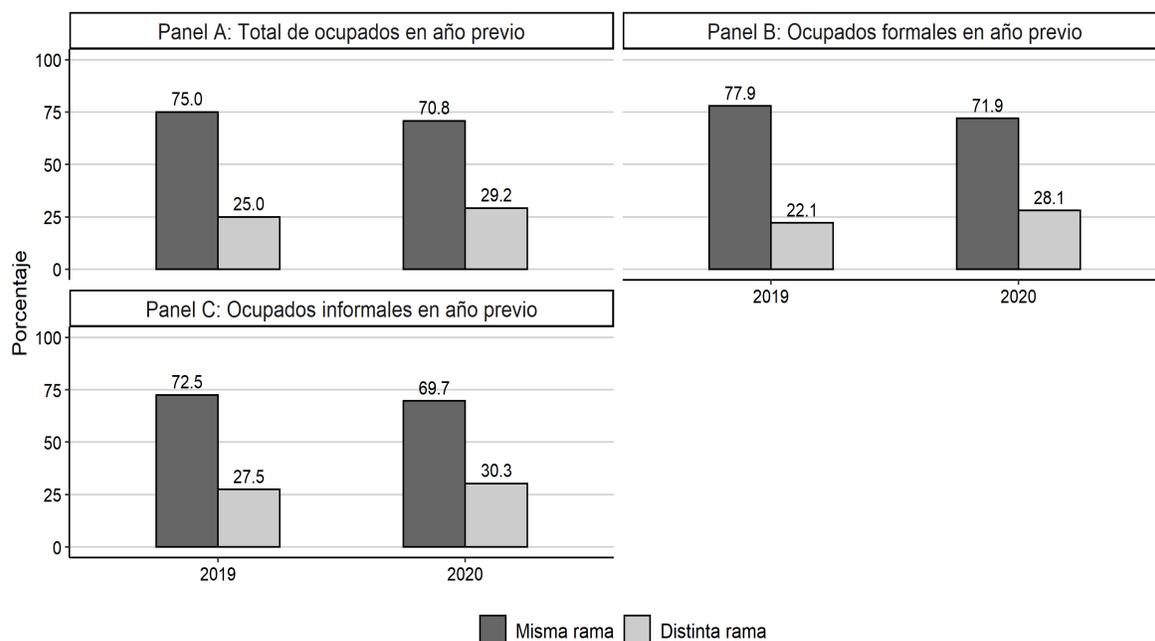


■ Misma rama    ■ Distinta rama

Notas: El gráfico muestra la distribución de la fuerza laboral en términos de ocupación, condición de formalidad y rama de actividad (1 dígito CIIU), en los meses de julio a septiembre, según la condición de formalidad en el periodo de enero a marzo del mismo año.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Chile.

**Gráfico 15. Transiciones ocupacionales entre ramas de actividad anuales, según condición de formalidad inicial, trimestre de julio-septiembre, Perú**



Notas: El gráfico muestra la distribución de trabajadores en el trimestre de julio a septiembre de 2019 y 2020 de acuerdo a si se encontraban ocupados en la misma rama de actividad (1 dígito CIIU) o en una distinta con respecto al mismo periodo del año anterior, según su condición de formalidad inicial.

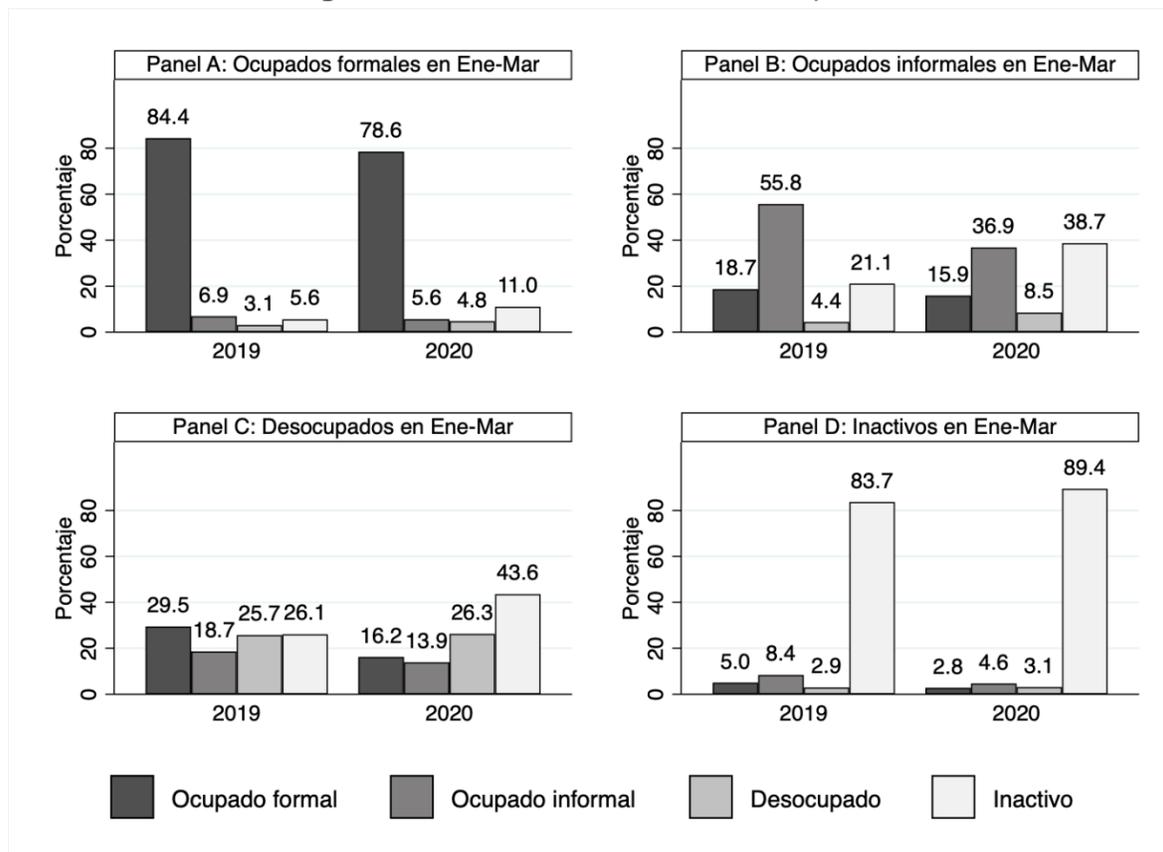
Fuente: Encuesta Permanente de Empleo, Perú.

Las transiciones de trabajadores entre estados ocupacionales también ofrecen otra visión del impacto de la crisis<sup>7</sup>. En el caso de Chile, se observan tasas de transición hacia el desempleo o la inactividad más altas en el trimestre de julio a septiembre de 2020 en comparación con lo observado en 2019, independientemente de su condición ocupacional en el primer trimestre del año (Gráfico 16). Esto, naturalmente, explica tanto el descenso de la tasa de participación laboral como la subida de la tasa de desempleo durante la crisis, que muestra el Gráfico 2.

La contracara de este fenómeno es, obviamente, una caída de las tasas de transición hacia la ocupación tanto formal como informal. Lo no tan obvio es que este retroceso ha sido más pronunciado en la tasa de transición hacia la informalidad desde todos los estados excepto el desempleo. Esto ha implicado, como también muestra el Gráfico 2, un descenso de la tasa de informalidad en Chile desde el comienzo de la crisis.

<sup>7</sup> Estas tasas de transición, en general, incluyen tanto el cambio de estado, por ejemplo, de la desocupación a la ocupación formal, como la permanencia en un estado particular.

**Gráfico 16. Transiciones del estado ocupacional entre enero-marzo y julio-septiembre, según condición de formalidad al inicio, Chile**



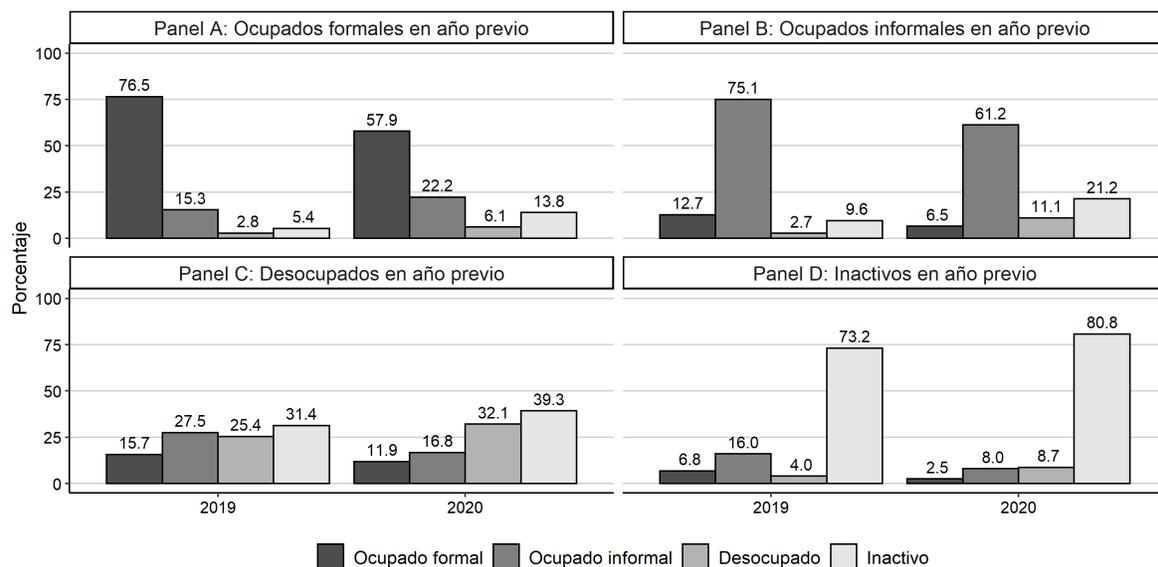
Notas: El gráfico muestra la distribución de la fuerza laboral en términos de ocupación y condición de formalidad, en los meses de junio y agosto, según la condición de formalidad en diciembre y febrero del mismo año.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Chile.

En Perú también se observan tasas de transición hacia el desempleo e inactividad más elevadas como consecuencia de la crisis. Más específicamente, como muestra el Gráfico 17, durante el periodo de julio a septiembre 2020, una mayor proporción de los trabajadores que se encontraban ocupados pasaron al desempleo o la inactividad, comparado con el mismo periodo de 2019. Asimismo, una menor fracción de aquellos que inicialmente se encontraban desocupados o inactivos terminaron ocupados. Por otro lado, si bien es cierto que ambas tasas de transición hacia la ocupación —formal e informal— bajaron, la tasa de transición hacia la formalidad cayó relativamente más para todos los trabajadores excepto los desocupados, en contraste con lo observado en Chile.

Estos cambios en las tasas de transición entre estados ocupacionales en Perú es lo que explica los cambios observados en el Gráfico 2, donde se ve un significativo aumento de la tasa de desempleo, una caída de la tasa de participación laboral —aunque viene recuperándose en los últimos meses— y un ligero aumento de la tasa de informalidad.

**Gráfico 17. Transiciones del estado ocupacional anuales julio-septiembre, Perú**



Notas: El gráfico muestra la distribución ocupacional de la población en edad de trabajar en el trimestre de julio a septiembre de 2020 según su situación ocupacional en el mismo trimestre del año anterior.

Fuente: Encuesta Permanente de Empleo, Perú.

## Las respuestas de política ante la crisis

En la discusión de las respuestas de los Gobiernos ante la crisis del COVID-19 conviene distinguir tres fases: i) el choque inicial, ii) la recuperación paulatina de la actividad económica y el empleo, y iii) la situación posterior a la superación de la pandemia.

### Medidas para compensar a empresas y trabajadores

La primera reacción de los Gobiernos de la región ante la crisis económica y la fuerte destrucción de empleo fue la puesta en práctica de diversas medidas dirigidas a compensar a las empresas y los trabajadores afectados por el choque. Por un lado, se anunciaron medidas de apoyo al sector productivo, entre las que se destacan los subsidios al salario, créditos a tasa subsidiada, nuevas líneas de créditos para fines o sectores específicos, reducción de impuestos al trabajo y a las utilidades, y subvenciones para empresas con participación estatal. El objetivo de este conjunto de políticas era, en general, permitir que las empresas siguieran operando y atenuar la destrucción de empleo en ellas.

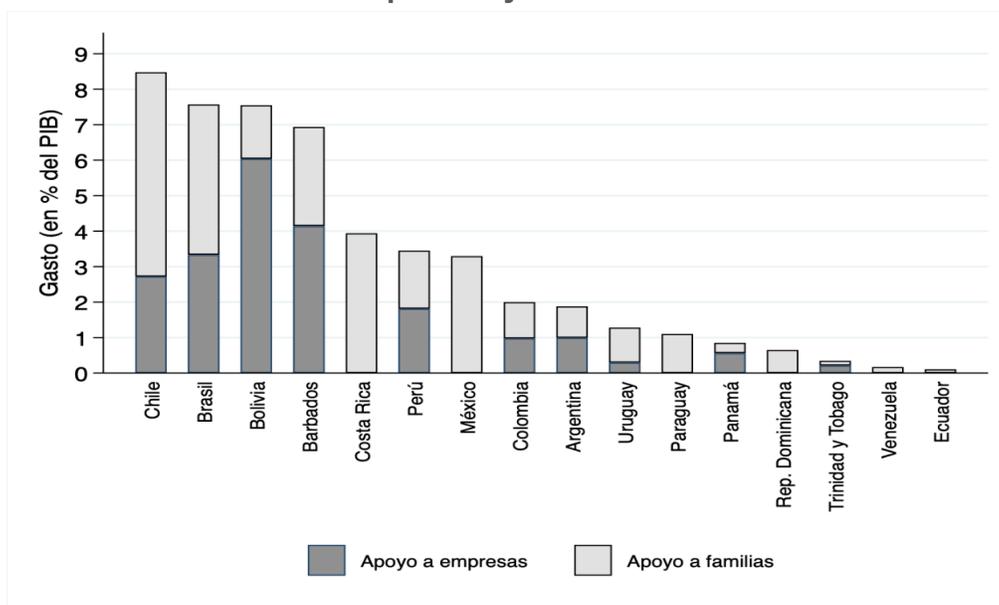
Por otro lado, se pusieron en marcha acciones de apoyo a las familias, tales como transferencias de ingresos para sectores vulnerables, créditos subsidiados, reducciones de impuestos y extensión de beneficios sociales, entre otras. En muchos casos, las medidas consistieron en la ampliación de la cobertura o los beneficios de programas existentes, mientras que en otros se trató de programas nuevos. Asimismo, en los países con una elevada cobertura del sistema de seguridad social, la mayor parte del apoyo se canalizó a través de los seguros —típicamente el seguro de desempleo— y otros programas contributivos. En cambio, en países donde el alcance de los esquemas de protección social contributivos es más limitado, primaron las transferencias no contributivas. En cualquier caso, el objetivo principal era sostener, al menos de forma

## Políticas de empleo para enfrentar la crisis del COVID-19

temporal, el ingreso de los hogares, especialmente los más vulnerables, que, como se ha visto, recibieron el golpe más fuerte. De esta forma, se buscaba no solamente aliviar la situación de los hogares en condición de pobreza, sino también facilitar la búsqueda de empleo de los trabajadores desplazados por el choque.

El tamaño de los esfuerzos fiscales destinados a este tipo de iniciativas varía considerablemente entre países. Mientras que Chile, Brasil, Bolivia y Barbados destinaron entre 7 y 8,5 % del PIB a programas de apoyo a las empresas y familias, en Costa Rica, Perú y México la ayuda se ubicó en torno al 3-4 % del PIB, en Colombia y Argentina llegó a alrededor del 2 % del PIB, en Uruguay y Paraguay rondó el 1 % del PIB, y en Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Venezuela y Ecuador fue inferior al 1 % del PIB (Gráfico 18)<sup>8</sup>.

**Gráfico 18. Gasto total en medidas de apoyo a empresas y familias, según país, en porcentaje del PIB**



Notas: Las barras indican los montos correspondientes a las medidas de apoyo a empresas y familias anunciadas para amortiguar el impacto económico de la pandemia del COVID-19, como porcentaje del PIB. La información corresponde a noviembre de 2020 y no es necesariamente exhaustiva.

Fuente: Elaborado con datos recabados por la Dirección de Estudios Macroeconómicos de CAF a partir de la legislación vigente en los países.

Es importante tener en cuenta que estos programas, efectivos para atemperar la pérdida de puestos de trabajo y reducir la vulnerabilidad de las familias con menos ingresos, pueden desincentivar el empleo formal. Esto puede ocurrir, bien porque desalientan la participación en el mercado laboral y el empleo, o bien porque desincentivan la búsqueda de un empleo formal, debido a que tanto las personas desempleadas como aquellas con un trabajo informal pueden acceder a los beneficios

<sup>8</sup> Estas cifras no incluyen otros programas de apoyo contingentes, como las garantías para créditos y capitalización.

sin estar sujetas a los impuestos laborales<sup>9</sup>. Por lo tanto, en la medida que las economías comiencen a recuperarse y se generen nuevas oportunidades de empleo, es importante que estas iniciativas den paso a otras políticas dirigidas a fomentar la creación de empleo, facilitar la reasignación de trabajadores entre sectores y empresas y, muy importante, incentivar la formalización del empleo. Esto implica políticas focalizadas en el mercado laboral, así como políticas y reformas dirigidas a atacar otros determinantes de la informalidad.

### Políticas para facilitar la reinserción laboral

La crisis provocó una gran destrucción de puestos de trabajo que derivó en una fuerte caída de la participación laboral. Algunos de los trabajadores que perdieron su empleo se mantuvieron activos en el mercado de trabajo —consiguieron un nuevo empleo o permanecen desocupados—, pero una cantidad importante de los mismos pasó a la inactividad. Esto se refleja en el fuerte descenso de la participación laboral y en la magnitud de las transiciones hacia la inactividad. Si bien el paso a la inactividad de algunos de estos trabajadores podría tener un carácter permanente (por ejemplo, trabajadores que estaban próximos a retirarse que podrían verse forzados a anticipar esa decisión), en la mayoría de los casos probablemente se trata de una inactividad transitoria, que podría revertirse en la medida que las condiciones sanitarias y económicas mejoren.

Así como muchos de los trabajadores que cambiaron de empleo a raíz de la crisis se reinsertaron en un sector de actividad diferente al de su empleo anterior, es probable que aquellos que se encuentran transitoriamente en el desempleo o en la inactividad no restrinjan su búsqueda de empleo al sector en el que se desempeñaban antes, por lo que se hace necesario poner en marcha políticas que faciliten la reinserción laboral.

Dos tipos de políticas pueden cumplir esta función. En primer lugar, se encuentran las iniciativas de **capacitación y reentrenamiento laboral**. Programas de este tipo pueden favorecer la reinserción laboral de los grupos más afectados por la crisis, como los jóvenes, las mujeres y aquellos trabajadores con bajas calificaciones. Los efectos de esta clase de intervenciones varían en función del tipo de programa, el diseño, el horizonte temporal, el contexto macroeconómico y las características de los beneficiarios. En general, se encuentran resultados positivos, pero modestos (mayores en el caso de los programas de formación de habilidades), y solo se manifiestan algunos años después de su finalización (Card et al., 2018; Kluve et al., 2019).

Dentro de esta categoría, los programas de formación en el puesto de trabajo dirigidos a jóvenes, uno de los grupos demográficos más afectados por la destrucción de empleos durante la crisis, han resultado particularmente efectivos para promover el empleo formal en el mediano y largo plazo (Escudero et al., 2019). Estos programas no solamente promueven la adquisición de nuevas habilidades, sino que también contribuyen a reducir las asimetrías de información al generar una experiencia laboral que constituye una señal de empleabilidad en la búsqueda de futuros empleos. Algunos casos probados de éxito en la región son el programa Jóvenes en Acción en Colombia

---

<sup>9</sup> Diversos estudios muestran que los programas de prestaciones sociales no contributivas generan incentivos a la informalidad y reducen la fracción de trabajadores formales de la fuerza laboral. Ver, por ejemplo, Garganta y Gasparini (2015) para el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina; Bosch y Campos Vázquez (2014) para el caso del Seguro Popular en México; Camacho et al. (2014) para el caso del Régimen Subsidiado en Colombia, y Bergolo y Cruces (2016) para el caso de un programa de transferencias monetarias condicionadas en Uruguay.

(Attanasio et al., 2017), el Programa Primer Paso en Argentina (Berniell y de la Mata, 2017), el programa Juventud y Empleo en República Dominicana (Ibarrarán et al., 2015 y el programa Yo Estudio y Trabajo en Uruguay (Araya y Rivero, 2017). Si bien estas políticas son especialmente beneficiosas en el caso de los jóvenes, porque generan información que resulta útil para su vida laboral, las políticas de formación pueden ayudar también de forma más general a la adaptación de los trabajadores a los cambios en la demanda de trabajo.

Asimismo, la coyuntura actual puede ser una oportunidad para aumentar la inversión en formación de las habilidades requeridas para hacer frente al impacto del cambio tecnológico. Si bien los efectos del cambio tecnológico en el empleo, hasta ahora, son menos pronunciados en los países de América Latina que en países más desarrollados, es probable que se manifiesten en el futuro a medida que aumente la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos productivos.

La necesidad de aumentar la inversión en formación y capacitación de los trabajadores no se limita a la etapa de recuperación de la crisis actual. De hecho, una de las causas principales de la informalidad es la baja empleabilidad de una buena parte de la fuerza de trabajo, por lo que este tipo de iniciativas trasciende la recuperación pospandemia. En efecto, mejorar el nivel de habilidades de la fuerza laboral puede ser, en el largo plazo, más efectivo para reducir la informalidad que las políticas dirigidas a mejorar el cumplimiento de las regulaciones laborales, las reducciones impositivas para las pequeñas empresas o la modificación de las regulaciones relativas al salario mínimo (Haanwinckel y Soares, 2020).

Un segundo grupo de políticas para promover la reinserción laboral es la creación de **servicios de intermediación laboral** que conecten trabajadores con potenciales vacantes. Ejemplos de estas iniciativas son los servicios de información sobre el mercado de trabajo y los de asistencia a la búsqueda de empleo. Estos programas contribuyen a reducir las asimetrías de información y, de esta forma, mejorar la calidad de los emparejamientos entre empresas y trabajadores, que, a su vez, es un determinante directo de la productividad de las economías. La inversión en servicios públicos de intermediación laboral en los países de América Latina como proporción del producto es apenas una cuarta parte de la que hacen los países de la OCDE (CAF, 2018). Además, estas iniciativas resultan particularmente útiles en contextos en los que los métodos de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores no son los más eficientes, como es el caso en la región. En efecto, los trabajadores desocupados de las grandes ciudades de América Latina hacen poco uso de formas más eficientes de búsqueda, como las agencias de empleo y los avisos en los medios, y recurren más a la búsqueda presencial en el lugar de trabajo, lo cual es costoso en la medida que implica desplazamientos físicos por parte del trabajador (CAF, 2018).

Por último, los Gobiernos deberían promover la reincorporación al mercado laboral de las mujeres, las más afectadas por la crisis. Aunque no se saben con certeza las causas de este fenómeno, el hecho de que las mujeres se encuentren empleadas en mayor proporción que los hombres en el sector informal y como trabajadoras independientes seguramente ha sido un factor importante. Asimismo, el hecho de que esta crisis esté asociada a medidas de confinamiento, que implicaron, en particular, que niños y adolescentes en edad escolar se quedaran en casa —y en la mayoría de los países de la región todavía siguen sin volver a la escuela de manera presencial o lo han hecho de manera limitada— ha jugado un papel importante para el impacto sobre el empleo femenino y su recuperación. En este sentido, los Gobiernos deben hacer esfuerzos adicionales para promover la igualdad de género y reducir la carga de las mujeres en el trabajo no remunerado de cuidado, especialmente infantil.

### Políticas para promover el empleo formal

Las iniciativas para facilitar la reinserción de los trabajadores desplazados por la crisis deben enmarcarse en una agenda más estructural de políticas de creación de empleo formal y de calidad.

Un conjunto de iniciativas de este tipo son las que buscan aumentar los incentivos a la formalización tanto de las empresas como de los trabajadores. Por el lado de los incentivos a las empresas, uno de estos factores es el alto costo que representa para estas la contratación formal. De allí se derivan políticas de **reducción de impuestos a la nómina y otros costos no salariales**. Un ejemplo de este tipo de reformas es la introducida en Colombia en 2012, que redujo las contribuciones sobre la nómina que pagaban las empresas del 29,5 % al 16 % y aumentó la alícuota del impuesto a los beneficios de las empresas para mantener el equilibrio financiero del sistema. Esta reforma permitió bajar la tasa de informalidad en 5 puntos porcentuales (Fernández y Villar, 2017).

Otras políticas de fomento a la formalización empresarial son las que buscan **simplificar el registro de empresas y los regímenes tributarios** para las más pequeñas. En América Latina ha habido algunas iniciativas en este sentido, con efectos positivos sobre el nivel de formalidad (Azüero et al., 2020; Khamis, 2014). En Brasil, por ejemplo, existe evidencia de que la implementación del sistema monotributista para las micro y pequeñas empresas (SIMPLES) incentivó la formalización (Fajnzylber et al., 2011; Monteiro y Assunção, 2012). En Perú, una reforma que simplificó los procedimientos de registro de empresas y de expedición de licencias en Lima mostró un significativo impacto sobre la formalización de empresas ya existentes y, en menor medida, de empresas nuevas (Mullainathan y Schnabl, 2010). En México, por su parte, la implementación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), aunque tuvo un impacto positivo sobre la creación de empresas formales, este fue modesto y solo temporal (Kaplan et al., 2011).

Por último, se ha argumentado que las **regulaciones de salario mínimo**, al encarecer el empleo formal, también pueden causar una mayor informalidad; sin embargo, los estudios empíricos disponibles no son concluyentes (Saltiel y Urzúa, 2017; Broecke et al., 2017).

Por el lado de los trabajadores, existen políticas dirigidas a incentivar la búsqueda de empleo formal. Esto surge de la hipótesis de que algunos trabajadores consideran que los beneficios de la formalización, que incluyen el acceso a prestaciones sociales, no superan sus costos, que se manifiestan en un menor salario neto, producto del pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social. En este sentido, las políticas que buscan **mejorar la relación entre costos y beneficios de la formalidad** para el trabajador pueden resultar efectivas. La evidencia es consistente con esta hipótesis. Un estudio de Bergolo y Cruces (2014) muestra que la expansión de los beneficios de salud para trabajadores formales en Uruguay generó un aumento en la tasa de formalidad de alrededor de 2 puntos porcentuales. Asimismo, Almeida y Carneiro (2012) encuentran que los trabajadores formales en Brasil están dispuestos a recibir un menor salario neto a cambio de los beneficios asociados a la formalidad<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Sin embargo, este mecanismo de ajuste no opera en la parte baja de la distribución de salarios, debido a la rigidez a la baja que generan las regulaciones de salarios mínimos.

El costo de la formalidad (relativo a los beneficios) también afecta la decisión de registrarse y contribuir a la seguridad social de los trabajadores independientes. En la región, la cobertura del empleo independiente se basa en regímenes contributivos obligatorios o voluntarios. Si bien la obligatoriedad de la afiliación suele redundar en un nivel de formalidad mayor, una limitación para aumentar la cobertura efectiva, que trasciende el carácter obligatorio o voluntario de la afiliación, es que el reporte de horas trabajadas e ingresos laborales no está sujeto a verificación de terceras partes (empleador) y es difícil de monitorear por parte de las autoridades fiscalizadoras. En este sentido, para lograr un mayor nivel de cumplimiento, es clave mejorar los **mecanismos de monitoreo y control**, propósito que puede facilitarse con la adopción de nuevas tecnologías para el registro de trabajadores, el pago de las contribuciones o las tareas de inspección laboral<sup>11</sup>. Asimismo, el envío de recordatorios sobre la obligatoriedad de contribuir, así como de información sobre los beneficios de la afiliación, puede redituarse en un mayor nivel de cumplimiento de los trabajadores independientes, tal como lo demuestra el estudio de Villa et al. (2015) respecto de una iniciativa de este tipo implementada en Brasil en 2014.

Como reflexión final, debe tenerse presente que un costo de la formalidad para los trabajadores, que no es explícito, pero sí relevante, es la posible pérdida del derecho a recibir transferencias monetarias u otros beneficios sociales no contributivos. Como se ha expuesto, estos mecanismos han sido cruciales en la coyuntura actual para aliviar la situación de pobreza de familias en condiciones vulnerables. Sin embargo, la extensión de estos beneficios por demasiado tiempo puede ser contraproducente al desincentivar la búsqueda de un empleo formal.

## Conclusiones

La crisis sanitaria y económica derivada de la pandemia del COVID-19 ha impactado profundamente los mercados laborales de los países de América Latina. A las medidas iniciales de confinamiento dispuestas por los Gobiernos y las conductas de distanciamiento físico adoptadas por la población para evitar los contagios, se sumó la caída en la demanda agregada, como consecuencia del desplome en los ingresos de muchos trabajadores y de las relaciones de complementariedad entre sectores. Estos factores contribuyeron a formar un cóctel explosivo que fue demasiado para los mercados laborales de la región, generando masivas pérdidas de empleo y aumentos en los niveles de desempleo.

El análisis detallado de los efectos de la crisis en Chile y Perú, siendo el primero uno de los países con menor informalidad de la región y el segundo uno de los que tienen las tasas más altas de informalidad, arroja varios resultados. En primer lugar, la destrucción de empleo producida por la crisis es de una magnitud y velocidad sin precedentes. Entre el primer y el segundo trimestre de 2020, se destruyeron 1,8 millones de puestos de trabajo en Chile y 4,2 millones en Perú. En términos porcentuales, estas cifras equivalen a una destrucción de puestos de trabajo del orden

---

<sup>11</sup> Diversas iniciativas para la formalización de trabajadores basadas en la utilización de nuevas tecnologías han sido implementadas recientemente en varios países de la región. En general, estas herramientas buscan promover la formalización a través de la reducción de los costos de transacción —para el registro de trabajadores y pago de las contribuciones— y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Entre estas iniciativas se pueden mencionar los registros electrónicos de trabajadores como eSocial en Brasil y Planilla Electrónica en Perú, los programas de simplificación electrónica del pago de contribuciones a la seguridad social, como la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) en Colombia, y las aplicaciones para mejorar la inspección laboral, como el programa de Simplificación Registral en Argentina.

del 20 % Chile y el 38 % en Perú. Semejante destrucción de empleo no se trasladó por completo a las tasas de desempleo debido a que se produjo una fuerte caída en la participación laboral.

En segundo lugar, la destrucción de empleo no solo fue diferente entre países, sino también entre individuos de un mismo país. Los trabajadores jóvenes, las mujeres, los menos educados, los informales, los que trabajan por su cuenta y los ocupados en pequeñas empresas son los más afectados por el derrumbe del empleo y el deterioro de las condiciones laborales. En general, estos grupos de trabajadores están sobrerrepresentados en los tramos más bajos de la distribución del ingreso laboral, lo que significa que el choque no solo fue de una magnitud considerable, sino que además fue altamente regresivo.

En tercer lugar, la variación del empleo fue muy diferente entre sectores de actividad. Entre otros factores, la exposición de los distintos sectores al choque depende de si producen bienes esenciales o no esenciales, de la posibilidad de implementar el trabajo remoto, de la necesidad de interacción física con los consumidores o de los eslabonamientos productivos con sectores más o menos afectados. Las cifras de la variación del empleo sectorial confirman que el impacto de la crisis fue muy desigual entre sectores.

En cuarto lugar, el análisis de las dinámicas laborales de los trabajadores entre la situación anterior a la crisis y el último trimestre con información disponible arroja como resultado una importante reasignación de empleo entre empresas y ramas de actividad. En Chile, el 25,9 % de los ocupados cambiaron de rama de actividad durante la crisis —cifra que se compara con un 21,6 % en el mismo período del año previo—, mientras que en Perú el 29 % de los ocupados cambiaron de rama de actividad en 2020 —contra el 25 % en el mismo período del año anterior—. Es decir, en ambos casos, la reasignación sectorial durante el año de la pandemia fue mayor que la de un año sin pandemia<sup>12</sup>.

Ante la profundidad de la crisis económica, los países de la región pusieron en marcha una serie de políticas dirigidas al sector productivo y las familias para tratar de atenuar la destrucción de empleo y sostener los ingresos. Estas políticas tienen, y deben tener, un carácter estrictamente temporal. Es crucial transitar hacia la definición de otro conjunto de políticas que, como las discutidas en la sección anterior, tengan como foco fomentar la creación de empleo, facilitar la reasignación de trabajadores entre sectores y empresas y, sobre todo, incentivar la formalización del empleo.

---

<sup>12</sup> Es importante destacar que esta mayor reasignación de empleo entre sectores es producto de que una mayor cantidad de trabajadores perdió el empleo como consecuencia de la crisis, y no de una mayor reasignación condicional a perder el empleo. Es decir, si se comparan las tasas de cambio de rama para aquellos trabajadores que pierden el empleo y luego se reinsertan en otro, no se observan diferencias relevantes entre el año de la pandemia y el año previo.

### Referencias

- Almeida, R. y Carneiro, P. (2012). «Enforcement of labor regulation and informality». En *American Economic Journal: Applied Economics* 4(3), pág. 64-89.
- Araya, F. y Rivero, J. I. (2017). *Impact of a work-study programme for teenagers: evidence from a randomized controlled trial*. Documento de trabajo 0617. Department of Economics (dECON).
- Atanasio, O., Guarín, A. Medina, C y Meghir, C. (2017). «Vocational training for disadvantaged youth in Colombia: a long-term follow-up». En *American Economic Journal: Applied Economics* 9(2), pág. 131-143.
- Azuero, R., Azuara Herrera, O., Bosch, M. Y Torres, J. (2020). *Special tax regimes in Latin America and the Caribbean: compliance, social protection, and resource misallocation*. Documento de trabajo 9511. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bergolo, M. y Cruces, G. (2014). «Work and tax evasion incentive effects of social insurance programs: evidence from an employment-based benefit extension». En *Journal of Public Economics* 117, pág. 211-228.
- Bergolo, M. y Cruces, G. (2016). *The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high*. Documento de debate IZA 10197. Institute of Labor Economics.
- Berniell, L. y de la Mata, D. (2017). *Starting on the right track? The effects of first job experience on short- and long-term labor market outcomes*. Documento de trabajo del Departamento de Investigación 1134. CAF.
- Bosch, M. y Campos Vázquez, R. M. (2014). «The trade-offs of welfare policies in labor markets with informal jobs: the case of the Seguro Popular program in Mexico». En *American Economic Journal: Economic Policy* 6(4), pág. 71-99.
- Broecke, S., Forti, A. y Vandeweyer, M. (2017). «The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis». En *Oxford Development Studies* 45(3), pág. 366-391.
- CAF (2018). *Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial. Reporte de economía y desarrollo*. CAF.
- CAF (2020). *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad. Reporte de economía y desarrollo*. CAF.
- Camacho, A., Conover, E. y Hoyos, A. (2014). «Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment». En *World Bank Economic Review* 28(3), pág. 446-466.
- Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2018). «What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations». En *Journal of the European Economic Association* 16(3), pág. 894-931.
- CEDLAS y Banco Mundial (2020). *Labor Database for Latin America and The Caribbean* [Base de datos]. Center for Distributive, Labor and Social Studies (CEDLAS) y Banco Mundial. <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/lablac/>

- Escudero, V., Kluge, J., López Mourelo, E. Y Pignatti, C. (2019). «Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: evidence from a meta-analysis». En *The Journal of Development Studies* 55(12), p. 2644-2661.
- Fajnzylber, P., Maloney, W. F. y Montes-Rojas, G. V. (2011). «Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES Program». En *Journal of Development Economics* 94(2), pág. 262-276.
- Fernández, C. y Villar, L. (2017). «The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia». En *Economía Journal* 0(Fall), pág. 125-155.
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2015). «The impact of a social program on labor informality: the case of AUH in Argentina». En *Journal of Development Economics* 115(C), pág. 99-110.
- Haanwinkel, D. y Soares, R. R. (2020). *Workforce composition, productivity, and labor regulations in a compensating differentials theory of informality*. Documento de trabajo 2020-45. Becker Friedman Institute for Research in Economics.
- Ibarrarán, P., Kluge, J., Ripani, L. Y Rosas Shady, D. (2015). *Experimental evidence on the long-term impacts of a youth training program*. Documento de debate IZA 9136. Institute of Labor Economics (IZA).
- Kaplan, D., Piedra, E. y Seira, E. (2011). «Entry regulation and business start-ups: evidence from Mexico». En *Journal of Public Economics* 95(11), pág. 1501-1515.
- Khamis, M. (2014). «Formalization of jobs and firms in emerging market economies through registration reform». *IZA World of Labor* 67. IZA. doi:10.15185/izawol.67.
- Kluge, J., Puerto, S., Robalino, D. y Romero, J. M. (2019). «Do youth employment programs improve labor market out-comes? A quantitative review». En *World Development* 114, pág. 237-253.
- Monteiro, J. C. M. y Assunção, J. J. (2012). «Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises». En *Journal of Development Economics* 99(1), pág. 105-115.
- Mullainathan, S. y Schnabl, P. (2010). «Does less market entry regulation generate more entrepreneurs? Evidence from a regulatory reform in Peru». En *Lerner, Josh y Antoinette Schoar. International differences in entrepreneurship*. University of Chicago Press, pág. 159-177.
- Saltiel, F. y Urzúa, S. (2017). *The effect of the minimum wage on employment in Brazil*. Documento de Trabajo del Departamento de Investigación 1109. CAF.
- Villa, J. M., Fernandes, D. y Bosch, M. (2015). *Nudging the self-employed into contributing to social security: evidence from a nationwide quasi experiment in Brazil*. Documento de trabajo 7313. Banco Interamericano de Desarrollo.



caf.com  
@AgendaCAF

---